

El SNEE: rutas para la construcción de una educación de calidad

Desde el Instituto

Sylvia Schmelkes
Carmen Reyes
Teresa Bracho
Francisco Miranda
Enrique Muñoz

Visión latinoamericana

Perú
Uruguay
Colombia
Brasil
Argentina

Reflexión foránea

Jeaniene Spink (Australia)
Barbara Bruns (EUA)

Experiencia en las entidades

Sinaloa
Durango
Baja California Sur
Querétaro
Campeche
Ciudad de México

Recorrido por la evaluación

Roberto Rodríguez
Otto Granados
Bonifacio Barba
Rodolfo Ramírez
Ana María Aceves
Gretta Hernández

3er.
aniversario

Con textos traducidos al popoloca de Puebla, tojolabal de Chiapas y mixteco de la costa de Oaxaca





Bitácora

Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México

Año 3, No. 9 / noviembre 2017-febrero 2018

DE PUÑO Y LETRA

- 3** *Evaluar es para mejorar: nuestro mapa de ruta*
Consejeros de la Junta de Gobierno del INEE

PALABRA INVITADA

- 5** *Mal de escuela*
Daniel Pennac

DESDE EL ESCRITORIO

- 6** *Las rutas de la evaluación: historias que deben contarse*

EL INVITADO

- 8** *Gobernanza y federalismo educativo: una agenda de retos*
Roberto Rodríguez Gómez

NUESTRA VOZ

- 15** *De la evaluación a la calidad de la educación: rutas específicas para lograr resultados*
Sylvia Schmelkes del Valle

VOCES DE LA CONFERENCIA

- 20** *Compromiso y continuidad: Sinaloa y su participación en el PMP SNEE 2016-2020*
José Enrique Villa Rivera

ITINERARIO

- 24**

CARTA NÁUTICA

- 26** *Arranque del PMP SNEE: hacia la implementación de los PEEME*

REPORTE ESPECIAL: LOS DOCENTES EN LA EDUCACIÓN

- 28**

REPORTAJE

- 29** *Evaluación docente en México: planteamiento, resultados y propuestas de mejora*

CRÓNICA

- 38** *Experiencias docentes en torno a la calidad de la educación*
Gretta Penélope Hernández

ARTÍCULO DE FONDO

- 43** *Más allá de la evaluación: el fortalecimiento de la identidad y de la formación docente*
Ricardo Cuenca

DE PIE EN EL AULA

- 48** *La evaluación educativa desde la mirada docente en México, Colombia y Argentina*

ASÍ VAMOS

- 54** *Tres años en el camino de la evaluación*

OCHO IMÁGENES

- 56** *Ocho propósitos de la evaluación educativa: ¿cómo se construye la mejora?*

HOJA DE RUTA

- 58** *El territorio: estructura funcional de las evaluaciones para innovar desde el PMP SNEE 2016-2020*
Carmen Reyes
Enrique Muñoz Goncen

- 63** *Las directrices: una manera de usar la evaluación*
Francisco Miranda López

DOSSIER: BUENAS PRÁCTICAS EN LA EVALUACIÓN EDUCATIVA

OTRAS MIRADAS

- 71** *Aprender y aprehender: la construcción de ciudadanía desde la educación*
José Bonifacio Barba

- 75** *Evaluación del sistema y del aula: reflexiones foráneas para el fortalecimiento del SNEE*
Jeaniene Spink
Barbara Bruns

SIN PASAPORTE

- 79** *La evaluación educativa en Uruguay: el camino hacia la institucionalización*
Alex Mazzei

- 83** *Brasil: planteamientos básicos para el uso de la evaluación educativa*
José Francisco Soares

- 87** *Las pruebas SABER del ICFES y su utilidad en el sistema educativo de Colombia*
Ximena Dueñas
Jorge Duarte

NUESTRO ALFABETO: LETRA J

- 94** *Jornada escolar: aciertos para favorecer el aprendizaje*

ANTICUARIA

- 95** *Cuando la memoria desaparece*

DE LOS LECTORES

- 96**

ARTÍCULOS EN LENGUAS INDÍGENAS

- 97** *Con textos traducidos al popoloca de Puebla, tojolabal de Chiapas y mixteco de la costa de Oaxaca*

Gobernanza y federalismo educativo: una agenda de retos

La realidad actual requiere modelos de gobernanza adecuados a las necesidades sociales, económicas y políticas.

Descentralizar los sistemas de gobierno a favor de un sistema más plural y asequible para todos es una de las metas que deben perseguir países como México. Esto incluye replantear el sistema educativo para cumplir con la meta de garantizar una educación de calidad.

ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ

Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

roberto@unam.mx

Algunas perspectivas de análisis

Los regímenes democráticos contemporáneos enfrentan un problema común: instrumentar soluciones que respondan a las crecientes demandas sociales de acceso y participación en la distribución de recursos y, al mismo tiempo, cumplir con metas de crecimiento económico y satisfacción de compromisos de eficacia y transparencia en la gestión. Buena parte de la discusión académica en torno a las condiciones de gobernabilidad aborda este tema, el cual se expresa, entre otros aspectos, en un continuo debate acerca de las condiciones y las prácticas democráticas.

Los límites de la gobernabilidad instituida se concentran en las relaciones entre la autoridad y la ciudadanía en los procesos generales y particulares de toma de decisiones. Como respuesta, el modelo democrático republicano convencional ofrece la representación ciudadana a través de los partidos y la división de poderes. Tal esquema tiende al agotamiento a medida que la representación social se integra a las esferas del Estado y el gobierno. Por ello, han



aparecido modelos alternativos centrados en la noción de gobernanza (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975; Hirst, 1988; Bekkers y Edwards, 2007).

El concepto moderno de gobernanza alude a la operación de principios de gobierno y gestión pública, apoyados en la participación activa de grupos y organizaciones que no forman parte integral del mismo y que se distinguen de las entidades de la administración pública y del sistema de partidos. La creciente participación de grupos de interés en procesos de gobierno incluye una amplia gama de prácticas, que van desde la consulta de opiniones en torno a determinadas políticas, reformas, innovaciones y otros procesos de cambio, hasta opciones de incidencia, más o menos reguladas, en procesos decisionales (OCDE, 2004; Aguilar, 2014).

Mientras que la gobernabilidad se entiende como un fin central de la actividad política, la gobernanza es uno de los medios para lograrla. Ésta amplía las bases sociales de legitimidad de la acción gubernamental; mejora la eficiencia de la gestión pública; amplifica el conocimiento y la pericia (*expertise*) que soporta el diseño de políticas y programas, y aporta a la toma de decisiones de gobierno.

Uno de los temas de mayor relieve al que se vincula la idea de gobernanza pública es el desarrollo de mecanismos de vigilancia y control sobre el ejercicio gubernamental, así como las exigencias de transparencia y rendición pública de cuentas (Peters 2001; Malena, 2004). Tal perspectiva ha resultado de utilidad para sistematizar y orientar procesos de gobierno en ámbitos nacionales y también supranacionales. Dada la tendencia mundial de configuración y operación de bloques, alianzas y sistemas de orden multinacional, principalmente concentrados en la comercialización de bienes y servicios –aunque con implicaciones en el sector laboral, la movilidad de personas, la cooperación en áreas de interés compartido, entre otros elementos– la idea de gobernanza transnacional o global comprende aspectos como la regulación del comercio internacional, el desarrollo de plataformas normativas de jurisdicción internacional, el desarrollo de tratados y acuerdos sobre la diversidad de temas que comprende la dinámica de la globalización, las fórmulas de cooperación y negociación, y la solución de conflictos y controversias, por mencionar sólo algunos (Koenig-Archibugi y Zürn, 2006; Risse, 2006).

A pesar de la atribución conceptual de sus ventajas, el diseño práctico de fórmulas de gobernanza corre riesgos

Mientras que la gobernabilidad se entiende como un fin central de la actividad política, la gobernanza es uno de los medios para lograrla. Ésta amplía las bases sociales de legitimidad de la acción gubernamental.

de formalismo e ineficacia en aquellos casos en donde la asociación entre agentes gubernamentales y organizaciones civiles es un requisito burocrático que prevalece sobre la eficacia. Varios autores han hecho notar que las soluciones de gobernanza pueden ser acaparadas por grupos que representan a sectores económicos y sociales dominantes, de modo tal que una gobernanza técnica tiende a desplazar la representación democrática de la sociedad (Hughes, 2011; Santos, 2007).

Una vertiente complementaria al enfoque de gobernanza como esquema de gobierno ampliado, que articula la participación de los sectores privado y social en la toma de decisiones, radica en los modelos de gestión política centrados en la operación de una “nueva gerencia pública”. Este enfoque, desarrollado en Europa y Estados Unidos en los años ochenta, enfatiza la necesidad de aprovechar las lecciones de organización y gestión del mundo empresarial para conseguir metas de eficacia y eficiencia en la administración de políticas públicas y en la organización del aparato de Estado.

Desde la perspectiva de la OCDE, los aspectos concretos de esta propuesta giran en torno a: 1) la transferencia de competencias e introducción de mayor flexibilidad en los mandos; 2) la capacidad de garantizar los resultados,

el control y la responsabilidad; 3) desarrollar la competencia y ampliar las posibilidades de elección; 4) prestar un servicio abierto a las necesidades del público; 5) mejorar la gestión de recursos humanos; 6) optimizar el uso de la informática; 7) mejorar la calidad de la reglamentación, y 8) reforzar las funciones de dirección del nivel central.

Bajo estos principios, que buscan transformar el ámbito gubernamental a partir de los códigos del mundo empresarial, el sector público experimenta presiones que plantean una reforma bajo una lógica funcional con el mercado (Osborne y Gaebler, 1993; OCDE, 1995).

Las reformas contemporáneas en el ámbito de la gestión gubernamental —en particular en la planeación y administración de los órdenes de gobierno, así como el desarrollo de políticas públicas— se han traducido en la conformación de diversas instancias y organizaciones, con autonomía plena o relativa del Estado, que cumplen funciones de consulta, vinculación, supervisión y control del ejercicio gubernamental.

El conjunto de vínculos institucionales —formales e informales— entre actores gubernamentales y no gubernamentales, estructurados alrededor de intereses compartidos en el diseño e implementación de políticas, tiende a configurar redes de gobernanza, de modo que las políticas públicas son el resultado de una negociación entre los agentes de tales redes (Rhoades, 2007; Vázquez, 2010).

Los procesos de ampliación de gobernanza y nueva gerencia pública tienen múltiples puntos de convergencia entre sí (Cabrero, 2005), ambos confluyen en torno a la problemática de generar respuestas a los retos de la gobernabilidad democrática.

Es notable, además, que los instrumentos asociados a tales procesos tienden a expandir su esfera de acción del ámbito de la administración pública hacia el resto de los organismos del Estado, las organizaciones civiles, los organismos públicos autónomos, y en algunos casos al sector privado asociado a la esfera gubernamental (Zadek, 2006; Zimmermann *et al.*, 2008). La proliferación y profundización de estos modelos (gobernanza y nueva gerencia pública) ha generado, según anotan algunos autores, una fase de nuevo regulacionismo estatal, que describe la tendencia hacia una configuración de gobierno basada en el desarrollo de mecanismos de control mutuo entre todos los agentes participantes (Marjone 1997; Lodge, 2004; May, 2007).

Al hablar de gobernanza del sistema educativo se hace alusión a la adopción de modos de relación específicos con la agenda pública y a la adaptación de soluciones en la conducción institucional.

Los procesos de gobernanza y nueva gerencia pública se han mostrado adaptables a distintos sistemas y niveles de gestión pública, lo que incluye el ámbito de las organizaciones individuales. En este sentido, al considerar la problemática de la gobernabilidad y las opciones de gobernanza de conjuntos institucionales agrupados en estructuras o sistemas, como es el caso del sistema educativo, la reflexión obliga a considerar distintos planos: la relación entre el Estado y las instituciones de formación profesional, el gobierno interior de estas instituciones, y la acción de grupos de interés en su organización y orientación.

Al hablar de gobernanza del sistema educativo se hace alusión a la adopción de modos de relación específicos con la agenda pública, y a la adaptación de soluciones en la conducción institucional.

Retos de gobernanza en el sistema educativo

Al igual que en otras esferas de la organización social, la evolución reciente de los sistemas nacionales de educación se moviliza en torno a dinámicas simultáneas, a menudo concurrentes, de diversificación, diferenciación y convergencia. Aunque distintas razones explican este fenómeno, se reconoce como un sustrato común la creciente importancia de la educación para la economía y el desarrollo social.



En la actualidad, los sistemas educativos son objeto de diversas demandas que provienen de la economía, el gobierno y la sociedad. De la educación, se esperan respuestas que coadyuven al crecimiento económico, al desarrollo y la cohesión social, a la construcción de ciudadanía, a la integración cultural, y a la protección del medio ambiente, por citar sólo algunas. No es de extrañar, en consecuencia, que los temas de control, supervisión y coordinación de los sistemas educativos aparezcan como prioridades de las políticas públicas relativas al sector.

Se reconoce, en primer lugar, que las posibilidades de coordinación sistémica varían en función tanto del grado de centralización de las políticas educativas, como del grado de control institucional del gobierno sobre las instituciones. Además, en países con régimen federal, existe la problemática de la coordinación con los sistemas regionales o estatales. ¿Cómo operar la promoción de estándares cuantitativos y cualitativos en los sistemas y las instituciones?, ¿con qué criterios y procedimientos racionalizar la distribución de fondos y recursos públicos destinados a esos sistemas e instituciones?, ¿cuáles son los diseños institucionales más eficientes para asegurar un flujo de autoridad que permita gobernar al sistema en su conjunto? Son éstas las preguntas que se busca resolver con la política de coordinación como mecanismo de gobernanza.

Aunado a lo anterior, hay que considerar la tensión generalizada que enfrentan las políticas de coordinación entre el Estado y las instituciones educativas y que radica en la percepción, desde el punto de vista de las instituciones, de riesgos de pérdida de autonomía en virtud de una real o supuesta injerencia de las entidades gubernamentales que forman parte del esquema de coordinación propuesto o en ejercicio. Por regla general, esta tensión suele ser más vigorosa cuanto mayor es el grado de autonomía de las instituciones con respecto al Estado. Escenarios de este tipo suelen ser resueltos mediante fórmulas de coordinación que son, simultáneamente, más débiles y más complejas que aquéllas en las que prevalece un principio jerárquico entre la entidad gubernamental y las instituciones.

La función de coordinación, en contextos en los cuales el margen de libertad (autonomía relativa) de las autoridades locales o las instituciones es amplio (en la norma o en la práctica), suele operar a partir de sistemas de relaciones entre la autoridad central y la representación local. De este modo, no son las instituciones como tales, sino los cuerpos representativos de autoridad, con los cuales se entablan las relaciones de comunicación y las negociaciones sobre montos y vías de subsidios, políticas y programas a impulsar y obligaciones de rendición de cuentas, entre otros.



Es una tendencia que tales relaciones operen desde concesiones, por ejemplo, mejores condiciones de acceso a recursos fiscales a cambio de compromisos de implantación y desarrollo de ciertas políticas o programas. La negociación de esta clase de incentivos presupone una base de coordinación que evite la transacción bilateral como mecanismo exclusivo o preeminente de transmisión de las iniciativas que el gobierno se propone impulsar.

El caso de México

En nuestro país las tendencias de descentralización y federalización de la educación presentan, a pesar de los avances, importantes tensiones y características particulares que reclaman solución. Entre los problemas más relevantes se identifica la ausencia de una coordinación que regule el sistema con un enfoque federalista. Aunque la autoridad gubernamental reconoce esa alternativa para el desarrollo del sistema, también es cierto que mantiene y tiende a incrementar atribuciones relevantes en materia de la orientación curricular de las entidades que coordina.

Las políticas de calidad instituidas evidencian un rasgo centralista al ser normadas y regidas exclusivamente por la autoridad federal. También es evidente un déficit normativo que regula las atribuciones federales y estatales en su conjunto y en sus distintos componentes. No menos importante, se advierte una tensión entre el federalismo

educativo y la incidencia de las políticas públicas centrales sobre las instituciones.

En sistemas altamente jerarquizados, como es el caso de la organización de la educación pública en México, la articulación de nuevos modelos de gobernanza, de nivel institucional o sistémico, obliga a la transformación de las estructuras y flujos de poder y toma de decisiones. La transformación más importante, y de mayor efecto práctico, radica en la transición de la toma de decisiones que se encuentran concentradas en los mandos ejecutivos de la autoridad central y que deben pasar a fórmulas de decisión distribuidas en el espacio político y territorial.

En ese sentido, mejorar la gobernanza implica democratizar las decisiones sustantivas. Dicho en otras palabras, los nuevos modelos de gobernanza requieren transformar las formas tradicionales de gobierno, así como los procesos y flujos de decisión convencionales. En caso contrario, operan como fórmulas de comunicación gubernamental, como espacios para el ejercicio formal de rendición de cuentas o, en el mejor de los casos, como ámbitos para la solución de conflictos y controversias.

A la vista de estos retos, la posibilidad de mejorar las condiciones de gobernabilidad de nuestro sistema de educación requiere, como punto de partida, reconocer su complejidad y heterogeneidad, así como la diversidad de papeles y funciones que las instituciones desempeñan en

Por su tamaño, diversidad y complejidad, nuestro actual sistema de educación hace poco recomendable la persistencia de políticas centralizadas, más allá de la coordinación y regulación indispensables. Una alentadora posibilidad es la vía federalista.

respuesta a las demandas de su entorno. También es necesario gestar políticas públicas susceptibles de ser adaptadas y adecuadas por las diversas instituciones sin que pierdan su identidad; generar objetivos y reglas comunes, cuyo acatamiento se base en una percepción común sobre lo idóneo de los objetivos y la equidad de las reglas; aprovechar y encauzar los procesos de innovación y cambio que tienen lugar en el seno de las instituciones y, no menos importante, construir canales que faciliten la cooperación interinstitucional.

Por su tamaño, diversidad y complejidad, nuestro actual sistema de educación hace poco recomendable la persistencia de políticas centralizadas, más allá de la coordinación y regulación indispensables. En su lugar, ofrece una alentadora posibilidad —desde luego no exenta de riesgos— que es la vía federalista, y con ella apoyar la consolidación de sistemas estatales de educación y fortalecer las capacidades de los gobiernos de las entidades federativas para construir y gestionar adecuadamente tales sistemas.

Construir las capacidades necesarias amplía la posibilidad de encontrar nuevas soluciones a los problemas de cobertura, pertinencia, calidad y equidad que aquejan a la educación mexicana. Pero no sólo eso, la realidad política del país, en su transición democrática, impone la apertura de nuevos espacios de acción que pasan, necesariamente, por la actualización del pacto federal.

En el plano internacional está presente una renovada atención sobre la importancia de impulsar y articular en torno a nuevas prioridades de desarrollo, que incluyen la recuperación del crecimiento y la creación de empleos, la consolidación de sistemas de alcance regional, en nuestro caso estatal, en que se vincule la oferta educativa, la generación de estructuras sólidas de vinculación, las políticas de desarrollo locales, y la articulación de sistemas integrados de formación, investigación y desarrollo tecnológico.

Se trata de un nuevo paradigma de descentralización, que no se agota en una suficiente distribución de la oferta educativa, sino que apunta a cimentar las bases para la construcción y el desarrollo de potentes sistemas regionales que, atendiendo a las vocaciones productivas de cada entorno local, brinden a las circunscripciones locales nuevas condiciones económicas y sociales para su desarrollo y producción en los entornos de la globalización y la sociedad del conocimiento. €

Referencias

Aguilar Villanueva, Luis (2014). “La nueva gobernanza pública”, Cátedra Magistral: *La Gobernanza de los Asuntos Públicos, Centro de Gobernanza Pública y Corporativa*, Universidad del Turabo, Puerto Rico. Recuperado de: http://www.suagm.edu/ut_pr/gobernanza/pdfs/catedra-2014/La-Nueva-Gobernanza-Publica.PR.UT.pdf

Se trata de un nuevo paradigma de descentralización, que no se agota en una suficiente distribución de la oferta educativa, sino que apunta a cimentar las bases para la construcción y el desarrollo de potentes sistemas regionales.

- Cabrero, Enrique (2005). "Between new public management and new public governance: The case of Mexican municipalities" en *International Public Management Review*, vol. 6, núm. 1, pp. 76-99.
- Crozier, Michel *et. al.* (1975). "The Crisis of Democracy" en *Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York: New York University Press.
- Hirst, Paul (1988). "Representative Democracy and Its Limits" en *The Political Quarterly*, vol. 59, núm. 2, pp. 199-213.
- Hughes, Owen (2010). "Does governance exist?" en Stephen P. Osborne (ed.), *The New Public Governance?* Londres: Routledge, pp. 87-104.
- Koenig-Archibugi, Mathias y Zürn, Michael (2006). *New Modes of Governance in the Global System*. Londres: Basing-stoke: Palgrave-Macmillan.
- Lodge, Martin (2004). "Accountability and transparency in regulation: Critiques, doctrines, and instruments", en Jacint Jordana y David Levi-Faur D (eds.), *Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Celtenham, Edward Elger Publishing, pp. 124-144.
- Malena, Carmen (2004). "Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice" en *Development Papers: Participation and Civic Engagement*, núm.76, Washington DC: The World Bank.
- May, Peter J. (2007). "Regulatory regimes and accountability" en *Regulation & Governance*, núm. 1, pp. 8-26.
- OCDE (1995). *Governance in Transition. Public Management Reforms in OCDE Countries*. París: OCDE.
- OCDE (2004). *Principles of Corporate Governance*. París: OCDE.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Nueva York, Penguin Books.
- Peters, B. Guy (2001). *The Future of Governing*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Rhodes, Roderick Arthur William (2007). "Understanding Governance. Ten years on" en *Organization Studies*, vol. 28, núm. 8, pp. 1243-1264.
- Risse, Thomas (2006), "Transnational Governance and Legitimacy" en: Arthur Benz y Yannis Papadopoulos (eds.) (2006), *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experiences*. Londres: Routledge.
- Santos, Boaventura de Sousa (2007). "Más allá de la gobernanza neoliberal: El Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas", en: Boaventura de Sousa Santos & César Rodríguez Garavito (eds.), *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita*. Barcelona: Anthropos, pp, 31-60.
- Vázquez Cárdenas, Ana Victoria (2010). El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades" en *Estudios de Derecho*, vol. LXVII, núm. 149, pp. 244-260.
- Zadek, Simon (2006). "The Logic of Collaborative Governance: Corporate Responsibility, Accountability, and the Social Contract" en *Corporate Social Responsibility Initiative*, Working Paper 17. Cambridge: Harvard University.
- Zimmermann, Jochen *et. al.* (2008). *Global Governance in Accounting. Rebalancing Public Power and Private Commitment*. Londres: Palgrave Macmillan.